



## 世卫组织行政和管理费用研究：初步建议

### 秘书处的报告

1. 执行委员会在其 2011 年 11 月的改革问题特别会议上，请规划、预算和行政委员会对本组织的实际行政管理成本进行详细分析，并就如何筹集行政管理经费提出建议<sup>1</sup>。通过竞争性招标，选择了普华永道会计师事务所来分析世卫组织的管理成本，确认用以回收成本的新的筹资选择，确定可行的路径图，以落实这些选择，如秘书处就一般管理问题提交委员会的最新情况报告所言<sup>2</sup>，本文件概述了研究工作中产生的初步建议。

2. 委员会在第十六次会议上批准的研究工作的范围包括<sup>3</sup>：确认世卫组织行政管理成本的范围；就这些成本至少三种不同的筹资模式提出建议，并陈述各自的利弊；审议目前由规划支助费供资，但不被视为行政管理成本的那些职能的筹资需要；就行政管理成本的预算、报告和成本控制提出建议；建议如何采取最恰当的和透明的方式，估算向代管实体和伙伴关系提供服务的成本，并回收这些成本；概述落实上述建议的任何程序、会计或系统需求。

3. 研究工作的总体目标是确定行政管理成本，评估在下一个预算周期通过可持续的机制筹措这些成本的可能选择，同时改进成本的预算、控制和报告。为支持这一目标，研究工作还需：

- 确定世卫组织的行政和管理活动，及其在整个组织中的总成本；
- 确定行政管理的成本驱动因素，以及行政管理成本的结构；

<sup>1</sup> 见文件 EBSS/2/2，第 136 段；文件 EBSS/2011/REC/1 中第四次会议的摘要记录；改革问题特别会议关于执行委员会管理改革的决定，EBSS2(3)，1(b)本组织的筹资。

<sup>2</sup> 文件 EBPBAC17/2，第 25 段。

<sup>3</sup> 见文件 EB131/2。

- 分析目前的行政管理筹资机制，及其回收行政管理经费的能力；
- 评估代管伙伴关系和实体的净成果（即是否由世卫组织给予补贴）；
- 制定评估和选择供采纳的最佳方法的标准；
- 审议可能供采纳的成本回收方法，并针对具体情景进行模拟；
- 支持关于成本分配的透明的沟通和报告；
- 评估建议回收机制对编制预算的影响；
- 审查在问责、程序、数据和技术方面需要作出的改进；
- 制定执行路径图。

4. 为支持上述目标，采取了有层次的和系统的研究方法。首先，进行了现状评估，涉及行政管理筹资和有关的成本分析。这一评估是基于对 2010 年 1 月至 2012 年 10 月期间数据的详尽分析。全球管理系统的会计系统作为主要数据来源，促成这一分析，显示了投资于这类系统，提高透明度，推动知情决策的重要性。其次，就四个潜在的行政管理筹资选择进行了分析。分析是基于对其它联合国系统组织和国际组织的趋势和作法的审查，并遵循了预定的指导原则。第三，制定了有关建议和高层实施路径图。

5. 由来自总部和各区域的代表组成的世卫组织指导委员会审查了研究进展，并从头到尾提供了指导。与各区域和总部各部门举行了专门会议，以核查研究成果，收集反馈并介绍有关成果。主要研究成果概述如下。

## 现状评估

### 行政管理成本分析

6. 本研究提供了成本的分类框架，供分析 2010-2011 年财政年度的开支。该框架区分了核心管理活动和行政支持活动。研究工作分析了全组织的行政管理成本，随后侧重于战略目标 12 和 13。

7. 研究工作估计，在 2010-2011 年财政期，直接和间接行政管理成本介乎于世卫组织总开支的 31% 至 33% 之间，其中 17% 涉及战略目标 12 和 13。行政管理成本的相当一部分与差旅和差旅管理有关，分别占世卫组织总开支的 6.5% 和行政管理开支的 20%。有关数额中，大约有一半涉及作为技术工作的一部分的会员国代表和外部专家的差旅费，可排除在外。这就将行政管理总成本减少到占世卫组织总开支的大约 30%。

8. 进行了其它成本划分分析，涵盖各项战略目标，以针对下列几个方面确定 2010-2011 年的全组织开支：(1) 信息和通讯技术（1.16 亿美元），(2) 设施（9,500 万美元）和(3) 安保（3,300 万美元）。

9. 2010-2011 年，世卫组织在战略目标 12 和 13 下的开支为大约 8.12 亿美元，包括在员额占用费项下的开支。这些开支划分如下：

- 41%（3.31 亿美元），涵盖世卫组织高层管理部门、国家办事处、理事机构以及法律和监督职能；
- 12%（9,400 万美元）涉及信息和通信技术开支；
- 10%（8,200 万美元）涉及计划、预算和财务开支；
- 其余的 37%（3.04 亿美元）涉及设施（10%）、人力资源（7%）、采购和差旅（7%）、通信和知识管理（5%）、一般事务（4%），以及美洲区域办事处的开支（6%），这一部分开支无法分析，因为该区域办事处不在全球管理系统之内。

10. 研究工作还显示了战略目标 12 和 13 下世卫组织不同地点的开支情况：

- 总部为 42%（3.44 亿美元），虽然在总部在日内瓦开展的活动所涉开支与总部的全球活动所涉开支二者之间难以作出区分；
- 非洲区域办事处为 20%（1.66 亿美元），欧洲区域办事处 8%（6,800 万美元），东地中海区域办事处为 8%（6,400 万美元），东南亚区域办事处 6%（5,100 万美元），西太平洋区域办事处 6%（5,100 万美元），以及美洲区域办事处 5%（4,500 万美元）；

- 吉隆坡全球服务中心园区为 3%（2300 万美元），包括该中心的工作人员和在信息技术和电信领域工作的海外员工。

## 行政管理成本的驱动因素

11. 研究工作确认，下列因素影响了世卫组织行政管理成本的水平和构成：

- 世卫组织明显的地域存在对总部的薪资费用以及安全状况较差国家的安全和电信成本产生了影响。
- 员工数量影响到与设施、信通技术设备和人力资源管理有关的管理费用。薪资水平受世卫组织《人事条例》和政策的驱动，而世卫组织管理部门对联合国全系统薪资表和应享待遇的影响很有限。
- 工作性质 — 例如发布全球或区域政策，编制卫生统计数字或加强国家的协调、监测和评估能力 — 影响到所需行政管理支持的类型和程度。
- 世卫组织的全球和区域管理安排以及本组织运作时所使用的六种正式语文，影响到与笔译、口译、会议和活动组织有关的成本。它们还涉及到差旅费，因为世卫组织需要负担一些会员国参加管理和其它会议的费用。
- 世卫组织的双重财务模式和捐助者类型影响到行政管理成本。这一点将在下文进一步描述。

## 世卫组织自愿捐款对行政管理的影响

12. 世卫组织是通过评定会费和自愿捐款二者来筹措资金的。评定会费来自各会员国，并非专款专用。自愿捐款来自不同的捐助者，一般专门用于特定技术规划。分析 1980 年至 2013 年之间预算构成表明，自愿捐款在这一时期大幅度增长。在 1980 年代，自愿捐款占总筹资的大约 50%，这一比例在 2012-2013 年双年度增加到 78%。

13. 自愿捐款的比例增加，加上来自其它联合国机构和多边组织的资金增加，对行政管理成本产生了意义深远的影响，这导致了目前是由评定会费供资的行政管理资金的结构缺口。确认了下列影响：

- 世卫组织向越来越多的自愿供资规划提供了行政管理支持。
- 负责行政管理的部门需要就支持费用向捐助者作出说明。
- 管理自愿捐款资助的活动和代管实体增加了特定的管理费用，例如需要增加员工，进行资源调动，或在全球管理系统中运行赠款核算管理模板。
- 世卫组织与其它联合国机构和其它多边组织（例如欧洲委员会）商定的规划支助费率通常低于 13% 这个标准。

### 行政管理筹资机制

14. 世卫组织的行政管理成本归类于战略目标 12 和 13 下，即所谓的“赋予能力的战略目标”。技术规划在战略目标 1 至 11 下供资。目前，世卫组织的行政管理成本由技术单位直接负担，或由评定会费或核心自愿捐款资助，或由技术规划间接负担。这是目前回收这一间接成本的三种机制。

15. **规划支助费**是按比例向由捐款和一些代管实体供资的各规划收取的费用。所收取的规划支助费存放在一个专门的基金中，只用于支助行政管理。2010-2011 年，战略目标 12 和 13 下，22% 的行政管理成本是通过这笔资助费供资的，其它联合国机构和国际组织，例如欧洲委员会所提供资金的权重不断提高，导致世卫组织收取的实际规划支助费率不断降低。三分之一的规划，即占自愿基金的 60%，费率为 7% 或更低。如此一来，2010-2011 年对自愿资金收取的有效费率为 6.7%，2012 年 1-10 月期间则为 7.1%。

16. **员额占用费**于 2010 年 1 月起实行，为薪资费用的 8.5%。员额占用费适用于所有员工薪资，无论员工规划是由评定会费，还是由自愿捐款供资。通过员额占用费收取的数额占战略目标 12 和 13 的 12%，约为通过规划支助费供资的数额的一半。员额占用费机制是以点人数为基础的，这是本组织的主要成本驱动费用。因此，它的交叉补贴有限。研究确认，在以点人数作为成本驱动基础上的成本回收原则对各方都是稳妥和公平的，该机制需要进一步改进，以确保它是可持续和透明的，并保持公平。

17. 如果对代管伙伴关系不收取规划支助费，则可通过**行政服务协定**，或**其它专门协定**与此类伙伴关系商谈费用。在 2010-2011 年期间，世卫组织通过此类协定收取了 1280 万美元。对现有行政服务协定和附加协定的审查表明，在此类协定的适用上缺乏一致性，

在协定产生的预期和责任方面缺乏清晰度，对规划支助费、员额占用费和行政服务协定涵盖哪些资助服务也缺乏理解。

## 交叉补贴问题

18. 会员国继续寻求澄清交叉补贴的存在和规模。交叉补贴涉及使用评定会费资助由自愿捐款或代管伙伴关系资助的规划引起的部分费用。采取这一措施是为了抵销行政管理成本的低回收率。

19. 研究工作比较了在技术和赋予能力的战略目标中评定会费相对于自愿捐款而言的权重。据认为，评定会费资助了技术规划的 13%，而无论是直接或间接，通过对评定会费资助的活动按人数收取员额占用费，它们资助了赋予能力的战略目标的 61%，这一差异类似于（大不列颠及北爱尔兰联合王国）国际开发署 2007 年对开发计划署成本回收做法所作分析显示的情况。即使假定战略目标 12 下的大部分管理成本与自愿捐款资助的活动提供的支持无关，同时仅将焦点放在战略目标 13 上，行政成本资助的 54% 仍然与评定会费有关，相形之下，技术战略目标 1 至 11 和战略目标 12 的整体资助，只有 17% 与评定会费有关。研究工作得出结论认为，目前的交叉补贴水平很高。

## 关于行政管理筹资选择的初步建议

20. 为探讨相关和现实的筹资机制，确定了下列指导原则：行政管理成本在正当、公平和现实的情况下应转入直接成本；来自评定会费、自愿捐款以及代管实体和伙伴关系的行政管理资金，应是协调的，并主流化；操作上的简便应辅之以透明；应嵌入对捐助者和本组织的激励措施，例如，通过调节费率；这些机制应包括资本支出的折旧。研究工作随后确认和评估了四个行政管理筹资选择。

21. **选择 A** 通过一个单独机制，即规划支助费回收所有行政管理成本。规划支助费是对评定会费和自愿捐款以及代管伙伴关系资助的规划收取的。根据 2010-2011 年财政期的数据，此一选择要求世卫组织达到 21% 这一有效的平均规划支助费率。这一选择是简单的，符合世卫组织的业务模式，即自愿捐款占供资的 75%，有效消除了交叉补贴。**然而，实行这一选择将导致规划支助费率不切实际地提高，严重损害世卫组织吸引自愿资金的能力。**同时，以规划支助费为唯一的机制对员工人数少，筹资数额高的规划也不公平。

22. **选择 B** 是建议在选择 A 的机制的基础上，增加了一项薪资管理费。根据 2010-2011 年财政期的数据，此一项选择需要世卫组织平均达到 17% 的有效规划支助费率，同时对

所有薪资费用收费 11%，这一选择与选择 A 有同样的长处，对世卫组织和捐助者更公平一些。然而，规划支助费的增加仍然很可观，捐助者可能不会接受。这一选择还可能要求一方面在由规划支助费资助的行政管理成本，另一方面由对其它项目的管理费资助的行政管理成本两者之间作出明确区分。

23. **选择 C** 是建立在选择 A 的机制的基础上，规定了附有单位成本的服务目录。成本随后基于消耗来回收。使用 2010-2011 年财政期的数据，此一选择将要求世卫组织达到 17% 的有效平均规划支助费率，同时单位成本退款为技术规划支出的 4%。这一选择是公平和透明的，可促进提高效率。然而，这一选择的实施和维持很复杂，且只适用于很小一系列成本。

24. **选择 D** 通过直接评定会费来资助定为核心管理工作的活动。其它行政成本通过规划支助费和管理费回收，与选择 B 类似，根据 2010-2011 年财政期的数据，此一选择可使 43% 的战略目标 12 和 13 的资金来自直接评定会费，有效规划支助费率平均达到 7%，辅以 11% 的薪资管理费用。这一选择是可持续的和可伸缩的，因为它反映了世卫组织的主要成本驱动因素。它还使世卫组织得以维持有竞争力的规划支助费，并利用了现有机制的优势。此外，它符合联合国高级别管理委员会规定的成本分类，以及开发计划署的做法。不过，这一选择有某些限制，需要加以考虑，主要是它的复杂性，同时为确保接受，需要改变管理工作。

## 今后的步骤

25. 研究工作提供了实施建议的下列高层路径图，并确认了其它改进机会：

- 2013 年 1 月底：成本回收研究报告定稿
- 截至 2013 年 5 月：落实与预算编制和数据结构有关的短期建议
- 2013 年 5 月：向委员会提交关于接下来的步骤的建议，作为世卫组织总体筹资改革一揽子措施的一部分。

=        =        =